

Packmann, Martín

Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Cita sugerida:

Packmann, M. (2014). Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4367/ev.4367.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**“DEL VETO A LA SANCIÓN: UN ANÁLISIS
POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA LEY DE
GLACIARES”**

LIC. MARTIN PACKMANN

MPACKMANN@GMAIL.COM

**VIII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA PLATA**

LA PLATA, 3, 4 Y 5 DE DICIEMBRE DE 2014

Introducción

Este trabajo busca alumbrar los caminos que tuvo que recorrer la Ley de Glaciares, desde el año 2007 hasta el año 2010, para lograr la sanción en el Congreso y la promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

El eje del trabajo estará en visualizar cómo ha sido la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, teniendo en cuenta que durante los períodos en los que la Ley de Glaciares se trató en el Congreso, la composición de las Cámaras y su respectiva relación con el Ejecutivo, sufrieron modificaciones. Sin lugar a dudas, luego de la crisis por la Resolución 125 en 2008 y las elecciones del año 2009, el mapa político del Congreso tuvo cambios con respecto al año 2007 y al año 2008, cuando la ley tuvo su primer paso por el Parlamento.

Para poder realizar este estudio, tendremos en cuenta no solamente la composición parlamentaria, sino también el posicionamiento de la Presidenta y su partido, los arreglos institucionales con que cuenta la Argentina, los cambios en el contexto social, la disciplina partidaria y su proceso de conformación u obtención, entre otros. Todos estos elementos nos ayudarán a entender porqué la ley en cuestión, luego de un trámite sin mayores dificultades por el Congreso, fue vetada en el año 2008, aunque esta situación no se repitió en 2010: el trámite parlamentario fue sumamente más complejo y discutido, pero la ley fue promulgada tal cual fue sancionada.

Asimismo, en aras de comprender el contexto en el cuál esta ley es tratada, se hará una reseña del contexto del desarrollo de la minería en Argentina, ya que este ha sido uno de los fuertes ejes de debate sobre la Ley de Glaciares.

La Institucionalidad en Argentina: Poderes de Veto y Ejecutivo Dominante

A lo largo de su libro “*Presidencialismo y Democracia en América Latina*” Mainwaring y Shugart refieren a diferentes variaciones institucionales que pueden afectar el desempeño de los sistemas presidencialistas: los poderes con que cuentan los presidentes para influir en la formulación de políticas son uno de esas posibles variaciones.

Tomando entonces este eje de análisis, podemos observar que en la Argentina el Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente, tiene un rol fundamental a la hora de la formulación de políticas públicas. Entre otras razones, y aquí haremos eje principalmente en aquellas

que interesan directamente al tema que estamos tratando, se encuentran los Poderes de Veto y de Decreto. En el caso argentino, la Constitución Nacional habilita al Presidente a ejercer el Veto tanto de forma Parcial como de forma Total. El veto parcial es una herramienta que le permite al Presidente detentar una mayor fortaleza a la hora de influir en las políticas ya que podrá descartar ciertos elementos de las leyes que no sean de su preferencia, y promulgar la normativa sin esos artículos vetados. En cuanto a los poderes de decreto, el que aquí nos interesa es el más común, que es el decreto reglamentario utilizado para hacer aplicables las normativas sancionadas por el Congreso Nacional. Sin embargo, debemos destacar que la presidencia argentina también cuenta con una amplia capacidad para hacer uso de los Decretos, entre ellos los Decretos de Necesidad y Urgencia.

Uno de los elementos que llevan a que Mainwaring y Shugart caractericen a la presidencia como una autoridad legislativa “Potencialmente Dominante” es que esta cuenta, además de decreto y el veto total y parcial, con lo que se denomina “Veto Fuerte”. Esto quiere decir que, para poder insistir con una ley vetada (o sea, “levantar” el veto) el Congreso deberá juntar (en el caso argentino) 2/3 de los presentes en cada Cámara que se manifiesten por la anulación del veto. Por lo tanto, esto constituye una barrera difícilmente alcanzable para los partidos que forman parte del Congreso, y más aún si no cuentan con apoyo del oficialismo.

¿Por qué esto es importante para la Ley de Glaciares? Como veremos más adelante, estos arreglos institucionales son fundamentales para entender que, luego del veto total que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner le aplicara a la Ley en 2008, el Congreso no insistiera en su promulgación: el kirchnerismo controlaba, a la época, la mayoría legislativa en ambas cámaras con 129 diputados propios y 42 senadores pertenecientes al Frente Para la Victoria.

La minería en Argentina: Inversión privada creciente y conflicto social presente

En Argentina, al igual que en el resto de los países de América Latina, la creación de un nuevo marco normativo durante la década del 90 para la actividad minera, otorgó las garantías jurídicas e incentivos fiscales necesarios para que, en el contexto de una tendencia creciente en el desarrollo de la minería global, se abrieran las puertas a un fuerte proceso de inversiones de empresas mineras multinacionales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Sudáfrica y Europa, orientado principalmente hacia la minería

metalífera. En las últimas dos décadas, al compás del crecimiento de la economía global, la demanda de insumos como los minerales se ha incrementado de forma considerable y con particular fuerza en las economías emergentes de países en vías de desarrollo de gran potencial, como son China o la India. Este contexto, sumado al desarrollo tecnológico de la actividad, trajo como consecuencia un crecimiento significativo de las inversiones extranjeras en exploración y explotación minera. Fruto de ello, hace casi dos décadas que Latinoamérica lidera en el mundo la recepción de las inversiones en exploración minera¹.

En el caso argentino, la actividad minera ha crecido de manera exponencial desde el año 2003, mostrando en la última década una expansión de la inversión en la industria minera en Argentina, pasando de 541 Millones de pesos en 2002 a 18.701 millones de pesos en 2012, según datos de la Secretaría de Minería de la Nación.

Este aumento exponencial de las inversiones mineras en el país tiene un correlato en su participación sobre el PIB (3,4% entre 2010 y 2012, incluyendo hidrocarburos) y sobre las exportaciones, siendo las mineras el 7% del total entre 2010 y 2012, según la CEPAL². Cabe destacar, sin embargo, que las estimaciones privadas³ consideran que, durante el año 2011, el peso de la minería en el PIB a precios corrientes fue del 1,1%, por tratarse de una actividad de reciente desarrollo. En cuanto a las exportaciones, las mismas fuentes estiman que el sector minero ha pasado de representar el 3,7% de las exportaciones totales al 6,4% entre el período 2003 y 2012. Durante el año 2012, pasó a ser el quinto complejo exportador superando al de origen bovino y por detrás de los complejos oleaginosos, automotriz, cerealero y petrolero. Durante el año 2011 el sector generó un saldo comercial positivo de u\$s 2.529 millones.

Las provincias generalmente más beneficiadas por este aumento de la inversión minera han sido las cordilleranas, que son quienes cuentan con mayores reservorios de minerales metalíferos: entre ellas, se destaca la provincia de San Juan. Esta provincia cuenta con el Proyecto Veladero en marcha, y también con Pascua-Lama aunque este último está suspendido por problemas socio-ambientales en Chile, y por cuestiones

¹ Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales: *Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales*. Argentina, 2010.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *“Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Contribución de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”*. Santiago de Chile, diciembre de 2013

³ Cámara Argentina de Empresarios Mineros: *“Minería Argentina. Todas las respuestas: Aspectos económicos”*. Ver en: <http://www.caem.com.ar/wp-content/uploads/2013/10/Miner%C3%ADa-Argentina-Todas-las-Respuestas-Aspectos-Econ%C3%B3micos.pdf>

económicas del lado Argentino. Ambos proyectos pertenecen a la multinacional Barrick Gold, de origen canadiense. Su importancia para este trabajo, es que ambos proyectos están en la mira de diferentes organizaciones sociales, ambientales y políticas ya que su accionar estaría dañando a los glaciares de la zona, o podría hacerlo en el futuro en el caso de Pascua-Lama. Asimismo, la conflictividad social en torno al desarrollo de la minería ha ido creciendo también exponencialmente de la mano de la inversión desde el año 2003, con el surgimiento de diferentes organizaciones sociales, movimientos vecinales contra la actividad minera, y también con la sanción de leyes prohibitivas de la minería a gran escala en 9 provincias, de las cuales siguen vigentes 7 de ellas.

Ley de Glaciares: el primer intento

En el año 2007, la diputada por la Provincia de Buenos Aires Marta Maffei (ARI) presentó un proyecto denominado “Proyecto de Ley de Presupuesto Mínimos para la protección de los Glaciares y del ambiente Periglacial”, con giro a la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Medio Ambiente Humano, presidida por Bonasso (Convergencia-Capital Federal), y de la cual ella era Vicepresidenta Primera. Contando con dictamen de esta comisión, integrada en su mayoría por miembros del Frente Para la Victoria (FPV), el proyecto de Ley fue avalado por unanimidad en la Cámara de Diputados⁴, también en manos firmes del kirchnerismo con 117 diputados propios, y otra suma considerable perteneciente a sus aliados políticos.

Ya en el Senado, el proyecto tuvo giro a dos Comisiones, ambas controladas por el oficialismo. El resultado fue similar: con dictamen, el proyecto se votó por unanimidad en el plenario de la Cámara. Sin embargo, cabe destacar que en esta votación hubo algunos detalles sugerentes para tener en cuenta más adelante: de los 72 miembros de la Cámara, hubo 25 ausentes, en su mayoría pertenecientes al FPV. Dentro de esos 25 ausentes, 9 son senadores pertenecientes al FPV de parte de provincias con fuerte interés en la minería. Algunos de los ausentes clave fueron: Cesar Gioja y Raquel Riofrio (San Juan), Nicolás Fernández (Santa Cruz) y Lores (MPN, aliados del oficialismo, de Neuquén).⁵

⁴ Ver en: Aranda, Darío. “La ley de Glaciares”. Diario Página 12, Buenos Aires, 27 de Mayo de 2009;

Ver en: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. “Gacetilla de Prensa: FARN celebra la aprobación en general del proyecto de ley de protección de glaciares y pide su urgente tratamiento en particular”. Buenos Aires, 16 de Julio de 2010

Ver en: <http://www.hcdn.gov.ar/>

⁵ Ver en: http://www.senado.gov.ar/web/taqui/taqui_op_adjunto.php?clave=F624717477/21-10-09ord.pdf ; Pág. 93

Sin embargo, y a pesar de haber contado con unanimidad en ambas Cámaras (y con algunas ausencias importantes), la Presidenta de la Nación decidió el 10 de noviembre de 2008 vetar de forma total el proyecto de ley.⁶ Este fue el primer veto total que Cristina Fernández ejercía como Presidenta. Cabe destacar que, en un contexto de arreglos institucionales antes mencionados de “veto fuerte” y con una disciplina partidaria tradicionalmente fuerte del FPV, que además tenía mayoría propia en ambas Cámaras, no fue viable la posibilidad de una insistencia legislativa con el proyecto iniciado por la diputada Maffei.

Como resultado de este veto, el diputado Bonasso decide romper su alianza con el FPV, y denuncia la injerencia de la transnacional canadiense Barrick Gold en el veto de la presidenta de la Nación. A su vez, varias organizaciones sociales y ambientales se suman al rechazo al veto de la ley de glaciares, organizando marchas y reclamos diversos que van de la mano con el aumento de la conflictividad socio-ambiental reflejada por el Gráfico 2. Estas protestas y denuncias públicas tomaron aún mayor repercusión cuando, el 14 de abril de 2009, la Presidenta y el Gobernador de San Juan José Luis Gioja recibieron al dueño de la minera Barrick Gold: dos semanas después de esta reunión, los gobiernos argentino y chileno completaron los procesos necesarios para el avance del primer proyecto binacional minero del mundo llamado Pascua-Lama, propiedad de la Barrick⁷. Este proyecto está ubicado en zona de alta montaña de San Juan, y ha sido criticado por sus posibles impactos ambientales sobre glaciares y zona periglacial⁸, situación que se hubiese visto prohibida de sancionarse el proyecto de ley de la diputada Maffei.

Actores de veto y decisiones políticas en 2008

George Tsebelis llama “actor de veto” a todo individuo o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política. Cualquiera que pueda obstaculizar la adopción de una decisión política debe ser tenido en cuenta a la hora de llevar adelante esta medida. La estabilidad política, es decir, la ausencia de potencial para introducir

⁶ Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Expediente Número 142/07, “Trámite Legislativo del Expediente”. Ver <http://www.hcdn.gov.ar>:

⁷ Aranda, Darío. *Op Cit.*

⁸ “No existen antecedentes mundiales de operaciones mineras, petrolíferas, industriales o arquitectónicas de gran dimensión, en o sobre formaciones glaciarias o periglaciarias que hayan resultado de nulo o mínimo impacto sobre las mismas”, denunció el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA. (Aranda, Darío. *Op Cit.*).

cambios en las políticas está determinada por el número de actores de veto, su incongruencia y su cohesión interna.⁹

En el caso de la ley de Glaciares y su fallida experiencia de 2008, considero que hubieron 3 actores de veto diferentes: la Presidenta de la Nación, el Frente para la Victoria y el Congreso. En este último caso, se toman a las dos Cámaras como un solo actor de veto por la “regla de absorción” que postula Tsebelis, ya que ambas tienen una composición prácticamente igual donde el oficialismo cuenta con quórum propio y mayoría propia. El FPV sería un “actor de veto partidario” y el Congreso y la Presidenta actores de veto institucionales. En este caso, lo que sucedió fue que no hubo un acuerdo entre los actores institucionales de veto a la hora de implementar un cambio en el status quo: este acuerdo, en tanto y en cuanto nos referimos a actores institucionales de veto, es condición necesaria y suficiente para el cambio de política pública.

En un contexto social donde el gobierno había sufrido la crisis de la Resolución 125 hacía pocos meses, la Presidenta toma la decisión de vetar totalmente la ley de Glaciares, contando con mayoría propia en ambas Cámaras que habían aceptado al proyecto: es decir que, a la luz de las circunstancias, el cambio de status quo no estaba dentro de las preferencias de la Presidenta, por lo cual decidió cargar con el costo político de vetar una ley de protección ambiental, sin hacer caer esta decisión sobre los legisladores. Debemos destacar que, de cara a las elecciones legislativas de 2009, era prioritario contar con el apoyo de los gobernadores de las provincias, como explicaremos más adelante. Refiriéndonos nuevamente al veto de la ley y las preferencias de Cristina, dice Negretto que “es fundamental tener en cuenta la distribución de preferencias y los poderes institucionales entre los actores relevantes en un sistema de división de poderes, además de la cuestión cuantitativa, para entender mejor la naturaleza y la performance de los gobierno presidenciales”¹⁰.

Nuevo Contexto y Ley de Glaciares: cambios en el escenario político y social

Luego del veto total a la normativa impulsada por Marta Maffei, en 2009 tuvieron lugar las elecciones de medio término donde en un contexto económico complejo (crisis internacional y año de menor crecimiento del PIB argentino desde 2003 según el INDEC), el gobierno recibió un duro golpe: el resultado del proceso electoral dejó al

⁹ Tsebelis, George: “La toma de decisiones en los sistemas políticos”, en La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Buenos Aires: Eudeba, 1998, pp. 289-339.

¹⁰ Negretto, Gabriel. “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. En Latin American Politics and Society, 2006; 48 (3). PP.63-92.

kirchnerismo como 1ra minoría en ambas Cámaras, con un total de 87 diputados propios y 31 senadores. Cristina Fernández de Kirchner debía enfrentar, entonces, una situación de gobierno presidencial de minoría, y su respectiva relación con el Poder Legislativo tendría variaciones con respecto a la anterior situación vivida entre 2007 y 2009.

Sin embargo, en pos de lograr una mejor comprensión de la relación entre estos dos poderes del Estado, cómo ha variado (y por qué), incorporo la propuesta de Negretto: ir más allá del mero recuento de bancas, y tomar en cuenta las preferencias del partido del Presidente y la capacidad para sostener un veto, entre otras. Claramente, la Ley de Glaciares nos demuestra que, al menos en este punto, el autor tiene una visión acertada: observando solamente la distribución de bancas, no se entiende el por qué del conflicto (que se traduce en un veto) entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en situación de mayoría del oficialismo, cosa que no sucede estando en minoría y con un proyecto prácticamente similar al vetado anteriormente.

El “nuevo proceso” de la ley de glaciares comienza el 21 de Octubre de 2009, con la aprobación en Senadores de un proyecto de Ley con dictamen presentado por Filmus (FPV-Ciudad de Buenos Aires). Este proyecto ingresó previo a la asunción de los nuevos legisladores, fue aprobado por unanimidad, y contando con los votos de Senadores como Gioja, Lores y Fernández que pertenecen al FPV de provincias andinas relacionadas con la minería, y que habían estado ausentes en la votación del Senado de 2008. Cabe destacar que, el proyecto presentado por Filmus, si bien tiene el mismo objetivo que el de Maffei/Bonasso, era diferente y considerado menos restrictivo.

Con la asunción de los nuevos legisladores en 2009, el kirchnerismo queda fuera del manejo de numerosas Comisiones de la Cámara de Diputados, a manos del llamado “Grupo A” que nucleó a gran parte de la oposición legislativa en el Congreso. En este contexto, teniendo en cuenta algunas de las dimensiones de análisis planteadas por Negretto, debemos señalar que tanto en Diputados como en Senadores, el Kirchnerismo seguía oficiando como “Partido de Veto”, ya que contenía a 87 diputados y 31 senadores superando los 85 y 24 votos necesarios respectivamente para sostener un veto del Ejecutivo.

Ya con el proyecto girado del Senado en Diputados, este fue tratado en la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, dirigida por Bonasso. Aquí comienzan, entonces, las diferencias con el trámite anterior de la Ley de Glaciares. En la Comisión antes referida, el proyecto fue modificado en numerosos aspectos de suma

importancia, entre los que se destacan los siguientes puntos: se define a los Glaciares como un bien de carácter público (artículo 1); se genera una definición más amplia (y, por lo tanto, de mayor aplicabilidad) del “ambiente periglacial”(artículo 2); se incorpora la prohibición de actividades mineras e hidrocarburíferas en ambiente periglacial (Artículo 6); se establecen sanciones más duras (artículo 11); se acuerda generar un cronograma de trabajo del IANIGLA (instituto a cargo de generar el inventario de Glaciares) dándole prioridad para realizar el inventario a zonas donde haya actividades productivas contempladas en la ley como posibles actividades críticas y se habilita la posibilidad del cese o traslado de dicha actividad que se esté desarrollando en zonas de glaciar o periglacial que esté generando impacto (artículo 15). También se incorporó el artículo 17 que establecía la prohibición de habilitar nuevas actividades hasta que esté realizado el inventario. Con el establecimiento de estas modificaciones, estamos en condiciones de afirmar que la actividad minera podía ser una de las más afectadas: no solamente la ley la prohíbe en su artículo 6 (en determinadas zonas) sino que también se establece una definición de ambiente periglacial amplia que alcanzaría a muchos de los emprendimientos proyectados, además de establecer la prioridad de inventariar las zonas donde este tipo de actividades tienen mayor frecuencia, relacionada con toda la zona andina de nuestro país.

Finalmente, con todas las modificaciones realizadas, el proyecto era muy similar al que en 2008 fuera vetado por la Presidenta. Sin embargo, estas modificaciones no fueron hechas solamente por la oposición que controlaba las comisiones: como luego se reflejaría en el discurso del Diputado Bonasso¹¹ y del propio Jefe de Bloque del FPV Agustín Rossi¹², hubo un acuerdo entre el Senador Filmus y el Diputado Bonasso para la modificación de la ley generando un texto en común. Resultado de estas modificaciones, es la generación de 3 dictámenes en la Comisión de la Cámara de Diputados: uno de mayoría, encabezado por Bonasso y que defendía el proyecto modificado; y 2 dictámenes de minoría liderados por el FPV de provincias mineras, de los cuales uno insistía con el proyecto venido de Senadores. Durante la Sesión de la

¹¹ Fragmento de discurso de Miguel Bonasso en Plenaria: “acabamos de recibir una llamada del senador Filmus, que dijo que en principio pensaba apoyar al bloque del Frente para la Victoria en su pedido de demorar quince días el tratamiento, pero si yo me rehusara a ello –como efectivamente ocurrirá, él mantendría los términos del acuerdo al que llegamos hace pocos días y propondría que se vote por la afirmativa este acuerdo en el Senado de la Nación. Esta es la primicia, y la noticia es que no vamos a aceptar la postergación solicitada...”. Dirección de Taquígrafos; 14a. Reunión - 10a. Sesión Ordinaria, 14/07/2010. Ver en: <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/reunion.asp?p=128&r=14#128-14-8>

¹² Fragmento de discurso de Agustín Rossi-FPV en Plenaria: “...A partir de un debate y una gestión que nosotros reivindicamos, hubo una serie de encuentros entre el senador Filmus y el diputado Bonasso a fin de lograr consensuar o acercar las posiciones de ambos proyectos. Producto de esos encuentros –sobre los que estuve informado por parte del senador Filmus se llegó a un borrador de acuerdo entre las dos iniciativas...” Dirección de Taquígrafos; 14a. Reunión - 10a. Sesión Ordinaria, 14/07/2010. Ver en: <http://www1.hcdn.gov.ar/sesionesxml/reunion.asp?p=128&r=14#128-14-8>

Cámara el día 14 de Julio de 2010, el dictamen de mayoría fue acompañado en la votación en general por una mayoría de 129 diputados, contra 86. La negativa de posponer el debate 15 días a raíz de las modificaciones realizadas, solicitada por el FPV y rechazada por Bonasso (como vimos en la nota 9, con acuerdo de Filmus) derivó en que el bloque entero del oficialismo votara contra la normativa. De las 10 provincias más reconocidas como mineras¹³, hubo 31 votos contrarios al dictamen de mayoría de los cuales 21 provinieron del FPV, 3 de la UCR y 7 de otros bloques. En el caso del apoyo a la ley, encontramos que de los 19 diputados de 9 de las provincias mineras, 10 pertenecían a la UCR y ninguno al FPV. Como veremos más adelante, aquí se empiezan a vislumbrar algunos matices localistas a la hora de votar, ya que los 3 representantes de la UCR que votaron negativamente, eran de Catamarca: esta provincia contiene al 1er emprendimiento de minería a gran escala del país, y era gobernada en aquella época por el radicalismo y aliados, con una defensa cerrada de la actividad minera.

Como marcan los procedimientos, luego de la aprobación con modificaciones en Diputados, el proyecto volvió al Senado para su tratamiento final: la discusión, entonces era si apoyar la ley original surgida del Senado, o por el contrario, inclinarse a sancionar la ley venida de diputados con modificaciones. Para cada una de estas posturas, hubo un dictamen de Comisión: el mayoritario se inclinó por insistir con el proyecto del Senado, mientras que el minoritario (encabezado por Filmus) proponía sancionar el proyecto venido de Diputados, con la exclusión del artículo 17 antes mencionado, que prohibía otorgar nuevos permisos de actividades hasta tanto el IANIGLA no terminara el inventario, lo cual perjudicaba los procesos de cateo y exploración mineros entre otros. A la hora de la votación, en la Sesión del día 29 de Septiembre de 2010, el triunfo fue para el dictamen de minoría, y por lo tanto se sancionó el proyecto resultado del acuerdo Filmus-Bonasso, sin incorporar el artículo 17.

En esta ocasión, la votación fue muy reñida comparada no solamente con las unanimidades previas, sino con la misma votación en Diputados: el resultado fue 35 votos a favor del dictamen de minoría, 33 votos en contra, y 3 Senadores ausentes que podrían haber cambiado la votación. Ahora bien, a diferencia de lo que sucedió en Diputados, no hubo una postura unánime del FPV como Bloque: 7 Senadores se manifestaron por el proyecto de Diputados, y 23 por el del Senado. Si analizamos la votación¹⁴, podemos encontrar que de los 35 votos favorables a la ley Filmus-Bonasso,

¹³ Aquellas que en 2012 conformaron la OFEMI: Jujuy, Salta, San Juan, La Rioja, Mendoza, Chubut, Río Negro, Catamarca, Santa Cruz y Neuquén.

¹⁴ "Ley de Glaciares: cómo votó cada senador". Diario Perfil, Buenos Aires, 30 de Septiembre de 2010.

menos de la mitad de estos son provenientes de legisladores de provincias mineras: 13 votos. Y dentro de esos votos, hay Senadores cuyas provincias cuentan con leyes prohibitivas del desarrollo de la minería a cielo abierto con uso de sustancias como el cianuro. Como contraste, por el lado de aquellos Senadores que apoyaban la ley original del Senado, que resultaba ser menos estricta a ojos de diversos sectores sociales, de los 33 votos obtenidos, 20 eran provenientes de legisladores que representaban intereses de provincias con actualidad o perspectiva minera. Es decir que, en términos generales, los intereses de provincias relacionadas con la minería se opusieron a la sanción de una ley que les resultaba potencialmente peligrosa con respecto a sus objetivos de promover una actividad productiva como la minera en sus provincias, perjudicando así la posibilidad de recaudar una masa de dinero considerable que podrían captar en forma de renta, entre otras cuestiones.

De Mayoría y Veto, a Minoría y Promulgación

La Ley de Glaciares nos muestra que para entender y analizar la performance de un gobierno presidencialista y la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo no alcanza solamente con tener en cuenta la cantidad de bancas y la fragmentación partidaria. Si bien alguien podría pensar que en 2008 se contaba con la posibilidad de vetar y sostener dicho veto, en 2010 (aún en minoría) el oficialismo contaba, como ya vimos, con la posibilidad de sostener un veto presidencial en ambas Cámaras.

Sin embargo, si nos adentramos en los contextos sociales y políticos de aquellos momentos, podremos empezar a iluminar algunos puntos clave que se refieren a las preferencias de la Presidenta y el rol de su partido, como a la posición del “votante medio” que Negretto considera fundamental. Si bien en 2008 la ley fue sancionada por unanimidad, ya destacamos que hubo ausencias importantes a la hora de la votación, por parte de aquellos representantes que, ya en 2010, decidieron oponerse a la reglamentación restrictiva que proponía la Ley de Glaciares sancionada. El año 2008, como vimos, fue un año complejo tanto en términos sociales como en términos políticos, ya que el oficialismo enfrentó una tensión con sectores de poder, que lo llevó no solamente a perder una votación central para su proyecto político como fue la 125, sino también a tensionar la relación con varios gobernadores que se veían presionados y/o afectados por la medida. La ley de Glaciares llega al Senado luego de todo este conflicto sobre el final del año, y con vistas a las elecciones legislativas de 2009, siendo también un proyecto que generaba ciertas dudas en algunas empresas y gobernadores

sobre su alcance y capacidad de afectar algunas actividades económicas como la minería. He aquí la importancia de la ausencia de ciertos legisladores clave a la hora de la votación. El peso político de rechazar una legislación “pro-ambiente” favoreciendo el asentamiento de nuevas inversiones extranjeras como el emprendimiento Pascua-Lama de Barrick Gold (Canadá) en San Juan, recayó sobre la Presidenta en busca de no tensionar aún más la compleja relación con el conjunto de los gobernadores, de cara al armado de la maquinaria electoral de 2009.

Sin embargo, ya en 2010, con otro contexto social (saliendo de la crisis 2008-2009, con medidas bien recibidas por la población) y político (minoría en Diputados y Senadores, sin contar aliados en esta última) el comportamiento de la Presidenta y de los legisladores fue diferente. Si tomamos la definición de Negretto sobre los diferentes tipos de Minoría (son 3, Mediana, Dividida y Congresional) la Presidenta se encontraba en una situación de Minoría Dividida en Diputados: “Presidents face what, in a strict sense, can be called a divided situation when the president’s party controls the veto legislator but a party other than the president’s has the support of the median legislator”. En este caso, como dijimos previamente, el FPV mantenía control sobre 87 diputados conteniendo al legislador de veto, pero no oficiaba de “Partido Mediano” entendiendo a este como el “party that controls the median legislator; that is, the legislator whose proposals cannot be defeated by a legislative majority.”. En este caso, el legislador medio resultó ser Bonasso, quién aún modificando el proyecto de ley original, logró el apoyo de una mayoría sin tener en cuenta al FPV y consiguió motorizar el proyecto.

Sin embargo, la situación se vuelve más complicada si analizamos el Senado. En este caso, el FPV no solamente por su cantidad de bancas era importante aún siendo minoría, sino que se lo puede configurar como partido medio: sus dos posturas representan o logran obtener una mayoría en diferentes momentos, ya que en 2009 fue por unanimidad, y en 2010 (con otro proyecto, apoyado por una parte del bloque) también consigue la mayoría con 35 votos. Como dice Negretto, “In this situation, it is the location of the president’s party in the policy space, rather than the size of its legislative representation, that makes possible the support of both the veto and the median legislator”: la postura del partido del presidente era fomentar la protección de los glaciares, y esa postura ocupaba el centro del espacio político, no pudiendo ser derrotada por ninguna mayoría. Es decir, la propuesta de Filmus, y por lo tanto, del FPV de proteger los Glaciares fue acompañada en Senadores por unanimidad primero, y por mayoría luego, configurándose así en un legislador mediano. Sin embargo, a la hora de

discutir cuán estricta debía ser esa regulación y protección, las diferencias hacia dentro del partido surgen. Analizar la situación a nivel del Congreso sin diferenciar entre ambas Cámaras volvería confuso, en este caso en particular, entender las diferentes reacciones que el oficialismo tuvo en Diputados y en Senadores, frente a las propuestas a tratar.

Por otra parte, en el apartado anterior destacamos que, a la hora de la votación, se podían observar ciertos rasgos “localistas” sobre todo expresamente destacados en el Senado, aunque con algunos aspectos ya mencionados de la UCR en Diputados. En el caso de la votación en senadores, la alocución del Jefe de Bloque del FPV, Senador Pichetto, fue muy clara en este sentido:

“Lo que quiero decir es que durante todo este largo debate la presidenta en ningún momento me impuso que votáramos sobre algunas de las versiones que están en pugna en este Senado. La presidenta ha dejado que se lleve adelante este debate, *con un ejercicio pleno de la libertad y en función de visiones que son personales y que tienen que ver también con los intereses de las provincias.[...] Yo creo en la honestidad de los senadores que han planteado una postura o la otra, quienes lo han hecho desde esa visión personal desde los intereses que defienden. Ahora bien, como la presidenta ha sostenido claramente que cualquiera sea la ley que se vote, va a ser promulgada...*”.¹⁵

De esta manera, se deja constancia de la importancia y el rol de los intereses provinciales, así como es claro el cambio de posicionamiento tomado por la Presidenta Cristina Fernández con respecto a 2008: sea cual sea la decisión del Congreso, se iba a promulgar la Ley, dejando entonces el peso político de las decisiones que se tomaran en manos de los legisladores y los “intereses de las provincias”. Esto, a mi entender, responde a que el cambio de contexto social y político genera que el status quo legislativo que la Presidenta había decidido sostener en 2008 ya no era de su preferencia. La amplia participación de organizaciones de la sociedad civil en el armado de la ley, el creciente movimiento social que desde diferentes sectores pedía por una

¹⁵ Versión Taquigráfica Sesión Senado. Ver en: http://www.senado.gov.ar/web/taqui/taqui_op_adjunto.php?clave=F673918722/29-09-2010ord.pdf ; Pág. 207. Cursiva es del autor.

protección a los glaciares, y en una situación donde se comenzaba a plantear el camino a las elecciones de 2011 (en un momento de repunte de la imagen del Gobierno), la Presidenta decidió que el peso político de la decisión debía recaer sobre los legisladores, y que ella acataría la decisión soberana del parlamento. En términos de nuestro núcleo de análisis centrado en Negretto, “Policy change, however, is possible if the legislative status quo is outside the gridlock interval. When the legislative status quo is located at a relatively extreme position with respect to the ideal points of the decisive actors, for instance, significant policy changes may occur precisely at the ideal point of the median party. This is because the president will not veto proposals made by the median party if they are closer to the president’s preferences than the status quo is.” En todo caso, y como luego veremos, serán las provincias las encargadas de posicionarse frente a la Ley nacional, teniendo en cuenta que rápidamente, y previo a la sanción de la ley nacional, muchas provincias que se oponían a ella sancionaron leyes propias, menos estrictas, de protección de Glaciares buscando generar un choque de competencias entre la Nación y las provincias.

A pesar de lo que hemos recorrido hasta aquí, incorporando el corpus teórico de Negretto, con sus ampliaciones, encontramos que ni el análisis centrado en las “variables cuantitativas” como las llama el autor (refiriéndose al número de bancas y la fragmentación de partidos), ni lo incorporado por él mismo, es decir, el análisis de la posición del partido del presidente, el partido medio, y el partido de veto, nos permiten entender y explicar acabadamente el proceso de la Ley de Glaciares. Creo, sin embargo, que todos estos insumos deben ser el centro del análisis y de la indagación, y que podremos incorporar a este estudio de las presidencias en minoría y su relación con el Legislativo herramientas que permitan complementar el panorama con datos y realidades provenientes de la interacción con las provincias y sus intereses en pugna.

Construyendo la disciplina: aspectos fundamentales del Legislativo Argentino

Como se puede apreciar en lo hasta aquí expuesto, los comportamientos de los bloques legislativos fueron sumamente dispares en los diferentes trámites legislativos. Lo que durante 2008, tanto en Diputados como en Senadores, fue unanimidad en la votación (aún con ausencias), y lo que en 2009 fue la disciplina partidaria y la unanimidad en el segundo proyecto de ley de glaciares, se convirtió en 2010 en una división interna de los bloques a la hora de votar (UCR en ambas Cámaras, FPV en el Senado), y una

postulación a la libertad de acción en pos de intereses personales y provinciales, como vimos en la exposición de Pichetto¹⁶.

Para poder comprender esta situación, que tiene una centralidad notoria a la hora de entender la relación con el Legislativo por parte de un gobierno presidencialista en situación de minoría, debemos incorporar brevemente algunos conceptos relacionados con la disciplina partidaria.

Particularmente, nuestro país cuenta con una organización partidaria descentralizada, donde los partidos y los líderes nacionales están sostenidos sobre una estructura que tiene su base en las provincias, y estas, a su vez, en los propios municipios o localidades. Esto genera, entonces, un sistema de múltiples lealtades dentro de las estructuras partidarias, ya que el poder de muchos líderes nacionales descansa en cierto punto en una coalición de líderes provinciales y locales.¹⁷ En este contexto, toma mayor trascendencia el concepto de que la obtención de la disciplina partidaria es un proceso de formación, donde se tienen en cuenta y se juegan los mayores o menores costos en los que incurrirían presidentes y legisladores para converger en la promoción de una determinada política pública.¹⁸

Ahora bien, esta negociación tiene ciertas características o situaciones que debemos tener en cuenta. En la cuestión que analizamos, la sanción de la Ley de Glaciares, nos referimos a una política pública que tiene o puede tener fuertes impactos locales. Cuando los problemas en cuestión, o las propuestas promovidas por el Legislativo se refieren a intereses sectoriales, los distintos legisladores buscarán obtener aquella solución que haga prevalecer sus propias preferencias: en el caso de este trabajo, aquellos intereses relacionados con la promoción de la actividad minera veían como un riesgo la sanción de una ley muy restrictiva o prohibitiva de esta actividad en ciertas zonas donde es sabido de la presencia de importantes cantidades de metales y minerales. Esta situación se observa, como remarcamos, no solamente en las posturas que tomaron en las votaciones los legisladores de provincias mineras, sino también en los dictámenes que apoyaron (el inicial del Senado, es decir, el menos estricto) en ambas Cámaras por parte del FPV.

Mustapic se refiere a que “ni el diseño institucional ni la estructura organizativa de los partidos y sus mecanismos de elección interna aseguran la subordinación de los

¹⁶ Ver nota número 15.

¹⁷ Ana María Mustapic, “Oficialistas y Diputados: Las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Volumen 39, Número 156, Enero-marzo año 2000, pp 571-595

¹⁸ Ana María Mustapic, *Op. Cit.*

legisladores del partido de gobierno al liderazgo presidencial. [...] En otros términos, los legisladores en tanto miembros del partido de gobierno deben su lealtad al presidente (lógica parlamentaria), pero, simultáneamente, son portavoces de los intereses y preferencias de quienes los han votado (lógica presidencial)”¹⁹. En este caso, podemos observar que, al momento de mayor tensión, y ante la baja cohesión del partido del presidente, la decisión presidencial fue dar libertad de acción y que los gobernadores, que representan los intereses de la provincia que los ha votado, fueran los depositarios de la disciplina y la lealtad de los legisladores. Aquí podemos relacionar, también, esta actitud de los legisladores, de manera complementaria, con el rol que tienen los propios gobernadores a la hora de generar o lograr la disciplina partidaria: en el contexto de una organización partidaria descentralizada, los dirigentes provinciales tienen un peso muy fuerte a la hora de seleccionar los candidatos, controlar el orden de las listas, y de repartir otros tantos incentivos selectivos que hacen al fortalecimiento de la disciplina partidaria. Recordemos que, en Argentina, el sistema de listas electorales es “cerrado y bloqueado”, dándole a las organizaciones partidarias mayor control sobre sus candidatos. Esto se ve reforzado aún más en temas que tienen un impacto local significativo, ya que cuando en las legislaturas priman los intereses sectoriales o locales, los legisladores son sensibles a aquellos funcionarios o dirigentes que tienen manejo amplio de recursos.

Ley Sancionada: ¿Cambio de status quo?

No solamente el proceso de sanción de la Ley de Glaciares fue extendido en el tiempo: su aplicabilidad, y por lo tanto, el cambio del status quo, también tuvo un período de tiempo extenso hasta poder ser logrado. Si bien la ley se sancionó el 28 de Octubre de 2010, el Poder Ejecutivo se tomó un largo tiempo para reglamentar la ley: recién el 1ro de marzo de 2011 se publicó en el Boletín Oficial el decreto reglamentario.

Sin embargo, no fue solamente el Poder Ejecutivo el encargado de retrasar la aplicación de la ley: desde la Justicia Provincial de San Juan, se concedieron tres acciones de amparo que suspendían virtualmente la aplicación de la ley al cuestionar los artículos fundamentales de la misma, impidiendo entre otras cosas la realización del inventario de Glaciares, y buscando también declarar la inconstitucionalidad de la normativa. Una de estas acciones de amparo fue llevada adelante por la empresa minera ya mencionada, Barrick Gold, y fue acompañada como tercero por la Provincia de San Juan que buscó

¹⁹ Ana María Mustapic, *Op. Cit.*, pág. 593.

ampliar la cautelar. Es decir que se incorporan como actores de veto la Provincia (aduciendo, entre otras cosas, un abuso en las competencias delegadas al Congreso Nacional, sobre las potestades de las Provincias) y también el Poder Judicial.

Ahora bien, gracias a la intervención de la Provincia de San Juan, y los fundamentos de las medidas cautelares que aducían un avance sobre las autonomías provinciales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente y falló recién el 3 de Julio del año 2012: el resultado fue la revocación de las medidas cautelares, ya que “a criterio de este Tribunal la decisión en recurso suspende la aplicación de la ley con un fundamento contradictorio [...] la medida cautelar, al suspender algunos de los artículos señalados, neutraliza los procedimientos establecidos por la propia ley para generar la precisión que requiere el peticionante”, entre otras cuestiones, y concluyendo que “de conformidad con el procedimiento descripto anteriormente, se requiere que exista un inventario de glaciares y periglaciares; que se haya realizado una auditoría ambiental de 1a actividad desarrollada por 1a actora (art. 15 ley 26.639); y, recién en ese momento, se conocerá si 1a ley afecta o no los derechos de 1a peticionante.” Por lo tanto, recién en Julio de 2012, la ley entró efectivamente en vigencia en todos sus artículos, generando un cambio definitivo en el status quo normativo, aproximadamente dos años luego de su sanción. Su aplicación, sin embargo, no ha estado exenta de complicaciones y mayores demoras, dificultando así la posibilidad de que el cambio de status quo normativo se plasmará en la realidad efectiva de lo que sucede con la protección de las formaciones glaciares y periglaciales.

Conclusión

A lo largo de este escrito, postulamos la centralidad del enfoque de Negretto para poder entender la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en un contexto de gobiernos presidenciales en situación de minoría. Sin lugar a dudas, la propuesta del autor sobre la necesidad de considerar, además de medidas meramente cuantitativas, las cuestiones del posicionamiento del partido del presidente, el partido medio y el partido de veto, así como la participación de los miembros de la coalición parlamentaria en el gabinete son un complemento superador a la medición de bancas y fragmentación del sistema de partidos, utilizadas tradicionalmente para estudiar y reflejar este tipo de situaciones.

Sin embargo, la Ley de Glaciares ha supuesto un desafío a la hora de ser analizada bajo estos postulados. Ha dejado a la luz la necesidad de profundizar sobre elementos de

suma importancia que hacen al fondo de la cuestión sobre la relación Ejecutivo/Legislativo, en términos de la posición del presidente, las tensiones internas de los partidos y las relaciones con los diferentes líderes partidarios. Ha demostrado, también, que las Cámaras pueden funcionar de manera diferente no solo gracias a su distinta composición, sino también, a la hora de generar disciplina partidaria, según las diferentes instancias de votación, y que por lo tanto analizar la relación del Ejecutivo con cada una de las Cámaras por separado puede ser útil en determinadas circunstancias.

La elección de esta Ley no fue, sin embargo, una mera casualidad: esta es una ley de “presupuestos mínimos” de protección ambiental, es decir, es una ley marco nacional que establecerá un piso mínimo de protección sobre los Glaciares que funcionará como plataforma o base para todas las normativas de las provincias argentinas. Este tipo de normativas generan paraguas de protección que delimitan los marcos de acción de las legislaturas locales: ninguna ley de protección de glaciares puede ser menos restrictiva que la ley nacional, ya que así lo marca la Constitución. Como bien lo establece la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN),

“la constitución introduce en su artículo 41 una *delegación de competencias en materia ambiental* que indica que la Nación debe establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental *sin alterar las jurisdicciones locales y que las provincias pueden complementar dichas normas pero nunca ser más permisivas que la Nación*. El origen de esta manda constitucional surge por el desarrollo disímil normativo en materia ambiental en el territorio y asimismo porque los niveles de protección deben establecerse en un *piso común*, evitando situaciones de inequidad para los habitantes de aquellas jurisdicciones que cuentan con una protección ambiental legal e institucional más débil que la mínima necesaria.”²⁰

Por lo tanto, el trámite de este tipo de normativas implica una tensión muy grande entre los diferentes bloques, sus líderes, y hacia dentro mismo de los bloques legislativos y las coaliciones. Cómo quedó demostrado en este escrito, los diferentes grados de “protección” establecidos por las diferentes propuestas de ley generaron una ruptura de la disciplina partidaria en organizaciones que tradicionalmente se caracterizaban por

²⁰ Fundación Ambiente y Recursos Naturales. “Comunicado: La ley de los protección de Glaciares”. Buenos Aires, 03 de Noviembre de 2010; cursiva es del autor.

contar con una capacidad de disciplinamiento poderosa. Como lo dijera el mismo Jefe de Bloque del FPV en el Senado, “quiero clarificar que no voy a hablar en representación del conjunto de mi bloque, sino que sí lo haré en nombre de un grupo importante de senadores [...] en todos estos años he tenido una conducta de fuerte disciplinamiento al Poder Ejecutivo porque entiendo que el bloque del oficialismo debe acompañar las políticas del Poder Ejecutivo”²¹. En esta ocasión, el FPV votó dividido, así como lo hicieron en términos generales el resto de las fuerzas en senadores, incluyendo otro partido fuerte como lo es la UCR.

El proceso de tratamiento de esta ley, con gran impacto potencial sobre la vida de las provincias y del país en general, generó una negociación “ad hoc” típica de este tipo de políticas específicas que decantó en un acuerdo entre un sector del oficialismo, y un sector mayoritario de la oposición. Este acuerdo, que se dio entre un Senador y un Diputado genera que la reacción en ambas Cámaras sea distinta: en la Cámara baja el FPV, que no había participado activamente de las negociaciones, decidió rechazar en bloque el proyecto, mientras que en la Cámara alta el bloque se dividió entre aquellos que refrendaron el acuerdo y quienes insistieron con el proyecto original.

Esto nos lleva a retomar otra de las cuestiones que antes habíamos esbozado: este tipo de legislaciones “macro” que requieren arduos procesos de negociación oposición-oficialismo, que integran las perspectivas nacionales con las perspectivas locales, llevan a la necesidad de posar la mirada en cada una de las Cámaras en particular para analizar el funcionamiento de la disciplina partidaria, de la relación con el Ejecutivo, ya que el entramado de intereses y juegos es muy complejo para poder sintetizar una visión general de “el Congreso”. Entender la postura y la relación del Ejecutivo con el Legislativo implica entonces analizar los intercambios con cada una de las Cámaras, y complejizar aún más el estudio con ciertos agregados que aquí hemos delineado.

Por todo esto, el diseño y funcionamiento de países federales como la Argentina nos obligan a afinar aún más los instrumentos y teorías de análisis para comprender cómo funcionan los diferentes poderes constitutivos del Estado, y cómo se relacionan entre sí. Leyes de presupuestos mínimos como la aquí analizada plantean este desafío como pocas otras: nos obliga a indagar en las preferencias del Presidente y su Partido (Negretto), en las formas de generación de la disciplina partidaria (Mustapic), en la

²¹ Versión Taquigráfica Sesión Senado. Ver en: http://www.senado.gov.ar/web/taqui/taqui_op_adjunto.php?clave=F673918722/29-09-2010ord.pdf ; Pág. 207. Cursiva es del autor.

diversidad de los actores de veto, incorporando también el Poder Judicial (Tsebelis), la conformación de las listas electorales, y el rol de los gobernadores y líderes locales en el juego de relacionamiento, poder y distribución de incentivos (Mainwaring y Shugart, Mustapic). Todos estos aspectos toman aún mayor importancia si el gobierno presidencialista está en una situación de minoría, ya sea dividida o mediana.

Todo este proceso nos ha dejado en claro la necesidad de integrar las diferentes variables a la hora de reflexionar y analizar la situación de los gobiernos presidencialistas, la relación de los poderes ejecutivos con los legislativos, máxime cuando los primeros se encuentran en una situación de minoría, y lo que se aborda pretende ser un cambio de status quo de dimensiones y alcances nacionales con fuertes impactos en las dinámicas locales.

La Ley de Glaciares nos ha permitido, entonces, recorrer (y entender) las diferentes posiciones que la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner ha adoptado, tomando en cuenta las variables institucionales, políticas, los contextos sociales, su relación con los gobernadores en un contexto de puja por intereses económicos y de armado electoral. Nos ha permitido, también, relacionar a los diferentes partidos que componen el oficialismo y la oposición con estos intereses sectoriales y locales, y con los procesos de negociación que se suceden cuando el foco está fijado en la formulación de políticas de interés público. Nos ha permitido, por último, observar cómo los intereses locales toman relevancia e importancia nacional cuando se discute política pública de largo plazo en países federales, como pretende ser la ley sancionada, y cómo estos intereses impactan en las posiciones de los diferentes actores, en cada marco y espacio temporal, afectando la relación entre el Presidente y el Poder Legislativo.

Bibliografía Consultada:

1. Mustapic, Ana María, “Oficialistas y Diputados: Las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Volumen 39, Número 156, Enero-marzo año 2000, pp 571-595
2. Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, 2002. Caps. 1 y 6.
3. Gabriel Negretto, “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. En *Latin American Politics and Society*, 2006; 48 (3). PP.63-92.
4. Gary Cox y Scott Morgenstern, “Legislaturas reactivas y presidentes pro-activos en América Latina”, en *Desarrollo Económico*: Volumen 41, Número 163, Octubre-diciembre, 2001
5. Tsebelis, George: “La toma de decisiones en los sistemas políticos”, en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba, 1998, pp. 289-339
6. Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales. “Ciudadanía ambiental y minería: herramientas para la transformación democrática de conflictos socioambientales.” Argentina, 2010.
7. Fundación Directorio Legislativo. “Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Congreso de la Nación 2010-2011.” Compilado por María Baron-1a Edición-Buenos Aires, 2010
8. Fundación Directorio Legislativo. “Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Congreso de la Nación 2006-2007.” Compilado por María Baron-4a Edición-Buenos Aires, 2006
9. Fundación Directorio Legislativo. “Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Congreso de la Nación 2008-2009.” Compilado por María Baron-5a Edición-Buenos Aires, 2008